

第8章 再生資源・有害廃棄物の越境移動に関する国際的管理に向けて

著者	鶴田 順
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	586
雑誌名	国際リサイクルをめぐる制度変容：アジアを中心に
ページ	213-236
発行年	2010
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011498

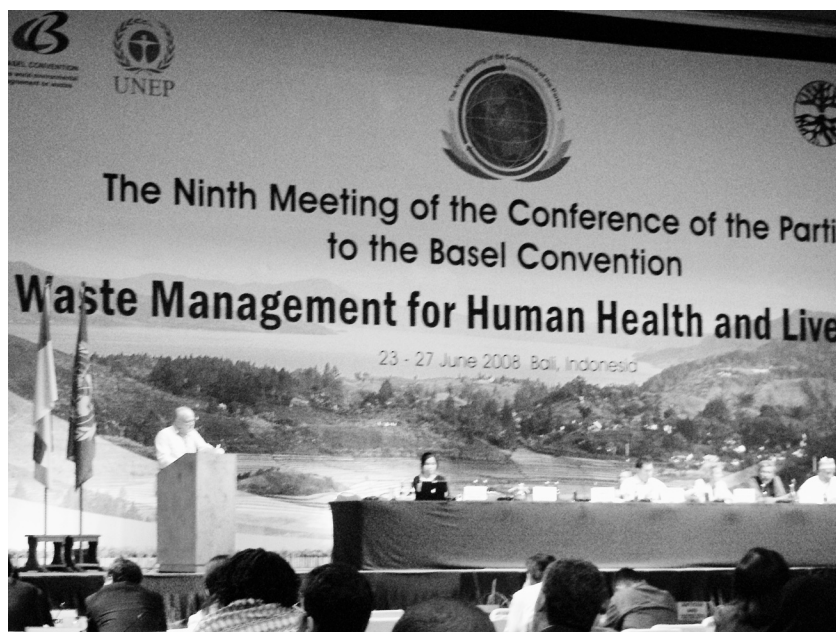
第Ⅲ部

再生資源・有害廃棄物の越境移動に関する国際的管理に向けて

第8章

バーゼル条約95年改正をめぐる法的課題

鶴 田 順



第9回バーゼル条約締約国会合（インドネシア・バリ，2008年8月）。

（小島道一撮影）

はじめに

1989年3月に採択され、1992年に発効した「有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約」（以下「バーゼル条約」）は、その規制対象である「有害廃棄物」（同第1条第1項）や「他の廃棄物」（同第1条第2項）等（以下「有害廃棄物等」）の国際移動を禁止するのではなく、人の健康や環境を害することがないようなかたちでの国際移動を確保することを目的としている。そのような国際移動を確保する方策として、バーゼル条約は「事前通告と同意」という手続きを採用している（同第4条第1項(c)、第6条第1項と同第2項）。すなわち、輸出（予定）国から輸入（予定）国に対して有害廃棄物や「他の廃棄物」の輸出計画に関する通告が事前に書面でなされ、輸入（予定）国からの書面による同意を得たうえで、輸出（予定）国において輸出の許可がなされ、輸出が開始されるという手続きである。輸出（予定）国は、輸入（予定）国から書面による同意を得られない場合には、輸出を許可せず、または、輸出を禁止する義務を負う（同第4条第1項(c)）。そして、このような手続きを踏まえずになされた国際移動は「不法取引」（illegal traffic）と定義され（同第9条第1項）、締約国は、このような不法取引を防止し処罰するために、適当な国内法令を制定する義務を負う（同第9条第5項）。

このように、バーゼル条約は、有害廃棄物等の国際移動を禁止するのではなく、あくまでもその適正な移動を確保することを目的とするものである。しかしながら、バーゼル条約の発効後も、有害廃棄物等が「事前通告と同意」の手続きを踏まえずに輸出されてしまった事案¹⁾や、「再生資源」や「中古品」と称して輸出された貨物が輸出先国の税関で通関できずにシップバックされた事案²⁾等、有害廃棄物等の不適正な国際移動が発生している。

1995年9月に開催された第3回バーゼル条約締約国会議では、有害廃棄物等の国際移動をめぐるこのような問題状況を克服すること等を目的として、

バーゼル条約の締約国で附属書Ⅶに掲げられた国（OECD加盟国、ECの構成国およびリヒテンシュタイン、以下「附属書Ⅶ国」）から、それ以外の国（以下「非附属書Ⅶ国」とする）へのあらゆる有害廃棄物の輸出を一般的かつ全面的に禁止する規定を追加する条約改正決議（Decision III/1. Amendment to the Basel Convention, 以下「BAN改正」）が採択された。

BAN改正の第3項は、次のような規定である（United Nations, Environment Programme [1995: 1-2]）⁽³⁾。

1. 附属書Ⅶに掲げられた締約国は、附属書Ⅶに掲げられていない締約国に向けた、附属書Ⅳ A の処分作業を目的とする有害廃棄物のあらゆる国境を越える移動を禁止する。
2. 附属書Ⅶに掲げられた締約国は、附属書Ⅶに掲げられていない締約国に向けた、附属書Ⅳ B の処分作業を目的とする条約第1条第1項(a)の有害廃棄物のあらゆる国境を越える移動を、1997年12月31日までに終了し、また、同日をもって禁止する。そのような国境を越える移動は、当該廃棄物が条約のもとで有害な特性を有するものとされない限り、禁止されない。

2009年9月末現在、バーゼル条約の172の締約国等のうち、67カ国等がこのBAN改正の批准、受諾、承認や加入等（以下「批准等」）⁽⁴⁾を行っている。附属書Ⅶ国では、オーストリア、ベルギー、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ハンガリー、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロヴァキア、スペイン、スウェーデン、トルコとイギリス等が批准等を行っている。アジア地域では、ブルネイ、中国、インドネシア、マレーシアとスリランカ等が批准等を行っている。

BAN改正の発効要件は、バーゼル条約第17条第5項に、「改正を受け入れた締約国の少なくとも4分の3」の国の批准等の書類がバーゼル条約の寄託

者である国連事務総長によって受領されることで発効すると規定されているが、現在、この4分の3の数え方について締約国間で見解の対立が生じている。発効要件の解釈次第では、BAN改正が発効するという状況にある。

BAN改正については、その採択に係る過程で、バーゼル条約およびBAN改正の規制対象物である有害廃棄物の範囲など、さまざまな論点について議論がなされたが⁽⁵⁾、とりわけ議論となった2つの法的な論点、①附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国との間で「二国間の、多数国間の及び地域的な協定又は取決め」（バーゼル条約第11条第1項、以下「二国間協定等」）を締結した場合における、バーゼル条約、BAN改正と二国間の三者の適用関係と、②附属書Ⅶに国名を追加するにあたっての基準については、BAN改正が発効するまで議論を行わないこととして、問題を先送りした⁽⁶⁾。

日本政府は、有害廃棄物等の輸出入について、条約締約国を附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国とに分類し、適切な処理能力を有する非附属書Ⅶ国への輸出を全面的に禁止してしまうことは、資源の有効利用を阻害する可能性があるとして、BAN改正の採択時からBAN改正の批准に慎重な立場をとってきた⁽⁷⁾。

また、そもそも日本が1996～2008年の13年間において、バーゼル条約とその日本における実施法である「特定有害廃棄物等の輸出入等の規制に関する法律」（平成4年12月16日法律108号、以下「バーゼル法」）のそれぞれの規制対象物（バーゼル条約については「有害廃棄物等」、バーゼル法については「特定有害廃棄物等」）を非附属書Ⅶ国に対して輸出した実績は、1997年にインドネシアに鉛の回収を目的として鉛くず4000トンを輸出した案件のみである。それ以降の1998～2008年の11年間における日本からの有害廃棄物等の輸出相手国はアメリカ、イギリス、ドイツ、ベルギー、韓国、カナダとスイスの7カ国であり、これらはすべてOECD加盟国であり、附属書Ⅶ国である。

そのため、今後、仮に日本がBAN改正を批准し、BAN改正が発効したとしても、1998～2008年の11年間の日本の輸出実績を踏まえると、日本からの有害廃棄物等の輸出のあり方が大きな変革を迫られるということはないと考えられる。ただし、BAN改正が発効した場合には、日本政府や日本企業が

主導し、アジア諸国、オーストラリアやニュージーランド等が参加する国際的なリサイクルシステムの構築等が阻害される可能性はある（小島〔2009: 123-124〕⁽⁸⁾）。

BAN改正については、有害廃棄物等の適正な国際移動の実現や国際的なリサイクルシステムの構築等との関連における政策的妥当性についても検討する必要があるが⁽⁹⁾、本章では、国際条約のあり方や解釈・適用等に関する国際法上の一般的な規則である条約法の観点から、BAN改正に関する2つの法的な論点、すなわち、①BAN改正の発効要件の解釈と、②BAN改正が発効した場合の対応に関連して問題となる、パーゼル条約、BAN改正と二国間協定等の三者の適用関係等の2点に絞って検討し、考え方を整理することとしたい。

第1節 BAN改正の発効要件の解釈問題

1. 問題の所在

パーゼル条約は第17条で「条約の改正」について規定し、改正条約の発効要件については、その第5項で、次のように規定している。

改正の批准書、承認書、正式確認書又は受諾書は、寄託者に寄託する。
3又は4の規定に従って採択された改正は、改正を受け入れた締約国の少なくとも4分の3又は改正を受け入れた関連議定書の締約国の少なくとも3分の2の批准書、承認書、正式確認書又は受諾書を寄託者が受領した後90日目の日に、当該改正を受け入れた締約国の間で効力を生ずる。改正は、他の締約国が当該改正の批准書、承認書、正式確認書又は受諾書を寄託した後90日目の日に当該他の締約国について効力を生ずる。ただし、関連議定書に改正の発効要件について別段の定めがある場合を除く。

現在、同項の「改正を受け入れた締約国の少なくとも4分の3」(at least three-fourths of the Parties who accepted them)の解釈について、締約国間で見解の対立が生じている。BAN改正の発効要件に関する主な解釈は、次の3つである(United Nations, Environment Programme [2007a: 2-3, 2007b: 40-41, 2008c: 52-53])。

- ① BAN改正は、1995年の第3回締約国会議でBAN改正をコンセンサス方式で採択した当時の締約国の数(82カ国)の4分の3(62カ国)に、BAN改正を採択した同会議に出席した締約国であり、かつ、BAN改正の批准等の書類を寄託した国の数(2009年9月末現在43カ国)が到達することで発効するという解釈。
- ② BAN改正は、1995年の第3回締約国会議でBAN改正をコンセンサス方式で採択したときの締約国の数(82カ国)の4分の3(62カ国)に、1995年のBAN改正の採択時に締約国であったか否かを問わず、BAN改正の批准等の書類を寄託した締約国の数(2009年9月末現在67カ国)が到達することで発効するという解釈。
- ③ BAN改正は、現在のバーゼル条約の締約国の数(2009年9月末現在172カ国)の4分の3(同129カ国)に、1995年のBAN改正の採択時に締約国であったか否かを問わず、BAN改正の批准等の書類を寄託した締約国の数(同67カ国)が到達することで発効するという解釈。

②の解釈によればBAN改正は既に発効要件を充足していることになり、①と③の解釈によればBAN改正はいまだ発効要件を充足していないことになる。②の解釈は、EU、中国とアフリカ諸国が主張しているものであり、③の解釈は、日本、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドと国際連合(以下「国連」)の法務部(United Nations, the Office of Legal Affairs)が主張しているものである。

2. 条約の改正条項についての一般的な考え方

一般的に、条約の改正条項の多くは、改正条約の批准等を行った締約国が特定の割合に到達した後に発効することについて規定するにとどまり、改正条約の発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる「締約国」をいかに数えるかについては特段規定していない。しかしながら、条約が締約国の数え方について特段規定していないという場合に、改正条約が採択された後に条約の締約国となった国を改正条約の発効要件としての締約国に算入することは、必ずしも否定されていない。逆に、改正条約が採択された後に条約の締約国となった国を算入しないのであれば、その旨を明文で規定する必要があるとされる（Aust [2007: 270-271]）。

たとえば、1971年の「国際電気通信衛星機構（インテルサット）に関する協定」の第17条(d)は、「締約国総会が承認した改正は、寄託政府が、締約国総会がその改正を承認した日に締約国であった国の3分の2の国からの改正の承認、受諾又は批准の通告を受領した後、(e)の規定に従って効力を生ずる」（傍点は筆者）と規定し、発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる締約国がいつの時点の締約国であるかを特定している。

米国政府は、BAN改正の発効要件の解釈について、バゼル条約第17条第5項が発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる「締約国」の数え方について特段規定していない以上、同条項の「締約国」を、①と②のように「ある特定の時点の締約国」と解するのではなく、③のように「現在の締約国」と解することが確立した解釈規則であり、国連法務部における確立した慣行であるとしている（United Nations, Environment Programme [2008b: 5, 7 and 9-10]）。

バゼル条約第17条第5項は、発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる「締約国」について、いつの時点の締約国であるかを特定しているわけではないものの、単に「締約国」と規定するのではなく、「改正を受け入

れた」という一応の限定は付しており、それゆえに困難な解釈問題が生じてしまっているといえる（United Nations, Environment Programme [2008b: 2-3]）。

3. BAN 改正の発効要件についての3つの解釈の評価

一般的に、条約の解釈は、条文が「有意味なもの」となるように行われる必要がある。条約の解釈に関する一般的な考え方として、1969年の「条約法に関するウィーン条約」（以下「条約法条約」）の第31条第1項は、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」と規定している。条約法条約を起草した国連の国際法委員会（International Law Commission, 以下 ILC）は、「およそ事物はこれを無効ならしむるより有効ならしむるを以て可とす」（*ut res magis valeat quam pereat*）という法格言を条約解釈に関する一般的な考え方を反映するものであると捉え、この考え方を本条項によって具体化したという。同条項の考え方を踏まえると、条約のある規定が2つの解釈をとることを許しており、一方は当該規定が適当な効果をもつことを可能とし、他方はそれを可能としないような場合には、「条約の趣旨及び目的」と「誠実」は前者の解釈をとるべきことを要求しているとする。

また、国際連合の国際司法裁判所（International Court of Justice）も、1950年の「国連加盟に関する総会の権限」（Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations）に関する勧告的意見において、条約の解釈のあり方について、次のように述べている。国際司法裁判所は、条約の解釈を求められた場合、「条文のおかれている文脈の中で、自然で通常の意味に解釈し、条文に実効性を与えることが必要である」。そして、条文の「文言が自然で通常の意味に解釈して、その文脈において意味をなすならば」、それと異なる別の意味を与えるような解釈をすることはできない。解釈作業は「そこで止めるべきであって」、その他の解釈方法への依拠、たとえば、条約の起草過程の文書を検討することや条約締結の際の事情を考慮す

ることなどは許されない (United Nations, International Court of Justice [1950: 8])。

バーゼル条約第17条第5項の「改正を受け入れた締約国の少なくとも4分の3」の解釈については、上記①から③の3つの解釈のうち、③の解釈は、改正条約が採択された後に条約の締約国となった国を、改正条約の発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる締約国に算入することを否定してこなかった国連等における慣行に沿った解釈であるという強みがある。

バーゼル条約事務局からのBAN改正の発効要件の解釈に関する照会への国連法務部の回答⁽¹⁰⁾や、この問題に関するバーゼル条約事務局の覚書⁽¹¹⁾によれば、国連事務総長は、改正条約の発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる締約国数について、条約がいつの時点の締約国であるかを明文で規定していない場合は、ある特定の時点の締約国数をあてる“the fixed time approach”ではなく、改正条約の批准等に関する個々の文書が寄託された時点の締約国数をあてる“the current time approach”を1973年より一貫して採用してきたという。

この解釈は、BAN改正の発効要件の充足の有無を判断する際の分母となる「締約国」を、単に「現在の締約国」の意で解釈してしまうものであり、同条項における「改正を受け入れた」(who accepted them)という文言を「有意味に」解釈しているとはいえないという難点を有する。しかしながら、そもそも、同文言が「バーゼル条約改正決議 (Decision III/1) を受け入れた」という趣旨であれば、その文言は“who accepted it”であるべきであり、“who accepted them”という文言が意味するところが不明である以上、単に「現在の締約国」の意で解釈したとしても、解釈規則に反するとはいえないであろう⁽¹²⁾。

②の解釈は、「1995年にBAN改正を採択したときの締約国」と「(いつの時点であるかを問わず) BAN改正を受諾した締約国」という2つの「締約国」概念を措定したうえで、両者は時間軸が異なるにもかかわらず、前者を分母に、後者を分子に置いて「比較」することで成り立つ解釈であるという難点がある (United Nations, Environment Programme [2008b: 7-8 and 25])。米国政府

は、この解釈方法を“a hybrid approach of the current time and fixed time”と名づけて揶揄している（United Nations, Environment Programme [2008b: 6]）。

また、一般的に、条約の「採択」(adoption)と「受諾」(acceptance)はまったく異なる概念であり、前者は国際会議等で国の同意を得て条約文を確定する行為であって（条約法条約第9条参照）、国が条約に拘束されるか否かとは直接には関係しないのに対して、後者は既に「採択」された条約について、当該条約に「拘束されることについての国の同意」（条約法条約第2条第1項(b)）を確定的なものとする行為である。②の解釈は、パーゼル条約第17条第5項の「改正を受け入れた」という文言を「改正を採択した」と解釈するものであり、「用語の通常の意味」（条約法条約第31条第1項）に従った解釈とはいえないという難点を有する。

なお、EUは、「改正を受け入れた」という文言を「改正を採択した」（who adopted them）と解釈することを提案しており、締約国会議においてこのような解釈をとることについて締約国が合意することが、BAN改正の発効要件の解釈問題の「最良の解決方法」とであると主張している⁽¹³⁾。

締約国会議において締約国が条文の解釈について合意することは、条約法条約第31条第1項の「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」という規定における「文脈」(context)とともに考慮される条約解釈の追加的かつ有権的な要素を提供するという法的効果を有する。条約法条約第31条第3項の柱書きは「文脈とともに、次のものを考慮する」と規定し、その(a)で「条約の解釈又は適用につき当事国の間で後にされた合意」を挙げている⁽¹⁴⁾。締約国会議が採択する条約解釈に関する決議が、同条項にいうところの「後の合意」を構成するかについては、そのような決議が条約解釈に関する当事国の合意を確立する意図をもって採択されるのであれば、これを肯定するのが多数説である⁽¹⁵⁾。また、そのような決議が採択されるにあたって、全当事国の合意が必要であるかについては、条約法の基本原則である合意原則を根拠に、これを必要とするのが多数説である（Linderfalk [2007: 162-163]、柴田 [2008:

17])。

EU 提案は、条文の解釈についての追加的かつ有権的な要素なくしては、上記②の解釈の根拠が脆弱であることを自ら示唆しているものである。たしかに、「改正を受け入れた」という文言を「改正を採択した」と解釈する提案が、締約国会議において上記のような条件で採択されるのであれば¹⁶⁾、BAN 改正の発効要件の解釈問題はひとまず決着をみる。しかしながら、EU 提案による解決は、「採択」と「受諾」はまったく異なる概念であることを踏まえると、バーゼル条約の条文の解釈の収斂による解決というよりは、その実質においては、条約の改正による解決である。バーゼル条約の改正案の採択に係る手続きと締約国会議における決定案の採択に係る手続きは異なり（前者についてはバーゼル条約第17条、後者については同第15条）、さらに、バーゼル条約の改正は法的効力を有するためには発効要件の充足が必要となるが¹⁷⁾、締約国会議における決定は形式的には法的拘束力を有しないという違いがあり、実際にこのような EU の提案によって解決を図るのであれば、まずはそのような解決方法の法的性質の決定が必要となる（United Nations, Environment Programme [2008b: 22]）。

第2節 バーゼル条約、BAN 改正と二国間協定等の適用関係

1. バーゼル条約と BAN 改正の適用関係

今後、バーゼル条約の締約国会議において、上記のような EU 提案がどのように扱われることとなるのかは不明であるが、EU 提案の内容や採択に反対する国があるにもかかわらず、仮に EU 提案を踏まえた条文の「解釈」が採択され、そこでの条文の解釈を踏まえて BAN 改正が発効することとなったとしても、BAN 改正の批准等を行っていない国が BAN 改正に拘束されることはない（Crawford and Sands [1997: 18]）。なぜなら、条約は締約国を拘束

する（*pacta sunt servanda*）が、締約国ではない第三国が条約上の権利を有し義務を負うことはない（「合意は第三者を害しも益しもしない」[*pacta tertiis nocent nec prosunt*]）からである。

BAN 改正は附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への有害廃棄物の輸出を全面的に禁止することを義務づけるものであるが、当該禁止義務の主体は附属書Ⅶ国のみであるため（後述）、附属書Ⅶ国がBAN改正の批准等を行わなければ、今後、仮にBAN改正が発効し、有害廃棄物の輸出相手国がBAN改正の批准等を行った非附属書Ⅶ国であったとしても、附属書Ⅶ国からの有害廃棄物等の輸出は、法的には、現行のバーゼル条約の「事前通告と同意」の手続きを踏まえることで、引き続き行うことができる。

バーゼル条約とBAN改正の適用関係を整理すると、次のようになる。

- ① BAN改正の批准等を行った国の間では、BAN改正が適用される。
- ② BAN改正の批准等を行っていない国の間では、引き続き、現行のバーゼル条約が適用される。
- ③ BAN改正の批准等を行った国と批准等を行っていない国の間では、引き続き、現行のバーゼル条約が適用される。

以上の点について、条約法条約の条文を踏まえると次のようになる。まず、条約法条約第40条第4項は、「条約を改正する合意は、既に条約の当事国となっている国であっても当該合意の当事者とならないものについては、拘束しない。これらの国については、第30条第4項(b)の規定を適用する」と規定し、その第30条第4項(b)は、条約の当事国のすべてが後の条約の当事国となっている場合以外の場合には、(b)「双方の条約の当事国である国といずれかの条約のみの当事国である国との間においては、これらの国が共に当事国となっている条約が、これらの国の相互の権利及び義務を規律する」と規定していることから、上記③の通り、BAN改正の批准等を行った国と批准等を行っていない国の間では、引き続き、現行のバーゼル条約が適用されることとなる（Crawford and Sands [1997: 25, 41]）¹⁸⁾。

2. BAN 改正と二国間協定等の適用関係

本章の冒頭に記したとおり、附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国との間で、前者から後者への有害廃棄物の輸出を可とする二国間・多数国間・地域協定（以下「二国間協定等」）を締結した場合における、(a)バーゼル条約、(b)BAN 改正と(c)二国間協定等の三者の適用関係については、BAN 改正の採択時には、改正の発効後に検討するとして問題を先送りしている。

今後、仮に BAN 改正が発効したとして、BAN 改正の批准等を行った附属書Ⅶ国がある特定の非附属書Ⅶ国に対しては引き続き有害廃棄物の輸出を行いたいという場合に、それを可とする内容の二国間協定等を附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国の間で締結し、BAN 改正を「前法」、二国間協定等を「後法」と位置づけることで、法的には、引き続き輸出することが可能となる。すなわち、「後法は前法を廃す」(*lex posterior derogate priori*)という法格言にみられる「後法優先原則」によって、BAN 改正と協定の適用関係の調整を図るという方法である（しかしながら、後述するように、本件への条約法の一般原則の適用可能性については留意する必要がある）。

条約法条約の第30条は、「同一の事項に関する相前後する条約の適用」について、次のように規定している。

第2項 条約が前の若しくは後の条約に従うものであること又は前の若しくは後の条約と両立しないものとみなしてはならないことを規定している場合には、当該前の又は後の条約が優先する。

第3項 条約の当事国のすべてが後の条約の当事国となつている場合において、第59条の規定による条約の終了又は運用停止がされていないときは、条約は、後の条約と両立する限度においてのみ、適用する。

第4項 条約の当事国のすべてが後の条約の当事国となつている場合以外の場合には、

(a)双方の条約の当事国である国の間においては、第3項の規則と同一の規則を適用する。

(b)双方の条約の当事国である国といずれかの条約のみの当事国である国との間においては、これらの国が共に当事国となつている条約が、これらの国の相互の権利及び義務を規律する。

条約法条約第30条第3項は、同一の事項に関する相前後する2つの条約が存在し、前の条約のすべての締約国が後の条約の締約国にもなるという場合、前の条約は後の条約と両立する限りにおいて適用される、すなわち、同一の事項に関する規範内容について、前の条約と後の条約との間で抵触が生じた場合には、後の条約が優先して適用されるとする規定である¹⁹⁾。

BAN改正の批准等を行った附属書Ⅶ国が、ある特定の非附属書Ⅶ国に対しては引き続き有害廃棄物を輸出したいという場合に、それを可とするために締結される二国間協定等は、BAN改正の締約国のうち、あくまでも一部の締約国の間で締結されるものであるため、このような二国間協定等とBAN改正の適用関係については、第30条第4項(a)を媒介することで、この第30条第3項によって調整されることとなる。このような二国間協定等は、BAN改正によって全面的に禁止された附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への有害廃棄物の輸出を当該二国間協定等の締約国間では引き続き可とするために締結されるものであることから、このような二国間協定等とBAN改正の間では「附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への有害廃棄物の輸出」という「同一の事項」に関する規範内容に抵触が生じており、二国間協定等とBAN改正の適用関係は「後法優先原則」の適用によって協定等が優先されることとなる。

このように、二国間協定等とBAN改正の適用関係は、二国間協定等にBAN改正との適用関係について何ら調整規定が置かれていない場合であっても、条約法における複数の国際条約の適用関係についての一般的な考え方である「後法優先原則」によって適用関係の調整を図ることが可能である。

しかしながら、両者の適用関係をめぐる紛争が生じることをできるだけ回避するためには、条約法条約第30条第2項の規定を踏まえ²⁰⁾、二国間協定等にあらかじめ適用関係の調整を図るための明文規定を置くことが望ましい。

なお、日本がシンガポール（2002年11月発効）、メキシコ（2005年4月発効）、マレーシア（2006年7月発効）、チリ（2007年9月発効）、タイ（2007年11月発効）、インドネシア（2008年7月発効）、ブルネイ（2008年7月発効）、フィリピン（2008年12月発効）の8カ国と締結している経済連携協定（Economic Partnership Agreement：EPA）の譲許表（締約国間で貿易の対象となる品目ごとに約束した関税率を記載した表）の品目には、バゼル条約の規制対象である有害廃棄物となりうるものも含まれているが、経済連携協定は主に締約国間の貿易の関税率を規律するものであり、バゼル条約およびBAN改正と「同一の事項」を規律しているものとはいえない。日本と上記各国との間の有害廃棄物の輸出入は、これらの経済連携協定の発効後も、バゼル条約およびバゼル法に基づく規制に服することについては何ら変更はない²¹⁾。

3. BAN改正が設定した義務と抵触する二国間協定等の締結の可否

BAN改正が設定した義務と抵触するような二国間協定等を締結することの可否については、バゼル条約とBAN改正の保護法益の性質の違いに注意して検討する必要がある。

バゼル条約は多数国間条約であるものの、その保護法益を二国間関係や少数国間関係に還元して実現することが可能であり、そのことは、その第11条において、条約が義務づけた環境基準を踏まえつつ、締約国が二国間協定等を締結することを可としていることに端的に示されている²²⁾。

それに対して、BAN改正は締約国間で相互に権利義務を交換する性質の条約であるとはいえない。なぜなら、BAN改正は、附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への有害廃棄物の輸出を全面的に禁止する義務を設定しているものの、当該義務を負う主体はBAN改正の批准等を行ったすべての締約国ではなく、

附属書Ⅶ国のみであり (Wirth [1998: 239]), また, 当該義務の名宛人 (附属書Ⅶ国は「だれに対して」義務を負うか) についても, BAN 改正を採択した目的が先進国から発展途上国への有害廃棄物の輸出を一般的に全面禁止とすることであることを踏まえると, 当該義務の名宛人をある特定の非附属書Ⅶ国であると解することはできないからである。BAN 改正は, 有害廃棄物等の越境移動についての規制をバーゼル条約よりも強化した条約であるにとどまらず, 多数国間条約としての性質をバーゼル条約とは異にする条約であるといえる。

それゆえ, BAN 改正の批准等を行った附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国が二国間協定等を締結することで, 前者から後者へ有害廃棄物を引き続き輸出することを可とすることは, 附属書Ⅶ国が BAN 改正のもとで負っている有害廃棄物の輸出を全面的に禁止する「一般的な義務」と相いれず, また, 先進国から発展途上国への有害廃棄物の輸出を一般的に全面禁止とするという BAN 改正の趣旨および目的の効果的な実現と両立するものでもないことから (Crawford and Sands [1997: 22])²³, BAN 改正の許容するものとはいえない。さらに, BAN 改正の批准等を行った附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国の間で, BAN 改正が発効する前の時点において, 前者から後者への有害廃棄物の輸出を引き続き可とするような二国間協定等を締結することは, BAN 改正の趣旨および目的に反する行為であり, 条約法条約第18条の規定に違反する行為にあたる可能性がある²⁴。

まとめ

本章での法的観点からの検討をまとめると, 次のとおりである。

第1節では, BAN 改正の発効要件の解釈問題を検討した。BAN 改正の発効要件の解釈として主張されている同節「1. 問題の所在」で示した①から③の3つの解釈はいずれも何らかの難点を有するものであるが, 条約解釈の

あり方に関する国際法と国連におけるこれまでの慣行を踏まえると、③の解釈が妥当である。また、EU 提案による BAN 改正の発効問題の解決は、その実質においては、BAN 改正の発効要件の「解釈」ではなく、その「改正」を通じた解決にあたることから、EU 提案が採択されるにあたっては、EU 提案のそのような性質に対応した手続きで採択される必要がある。

第2節では、バゼル条約、BAN 改正と二国間協定等の三者の適用関係等を検討した。BAN 改正は附属書Ⅶ国から非附属書Ⅶ国への有害廃棄物の輸出を全面的に禁止することを義務づけるものであるが、当該禁止義務の主体は附属書Ⅶ国のみであり、附属書Ⅶ国がBAN 改正の批准等を行わなければ、今後、仮にBAN 改正が発効したとしても、附属書Ⅶ国からの有害廃棄物等の輸出は、現行のバゼル条約の手続きを踏まえることで、引き続き行うことができる。また、BAN 改正が発効した場合に、BAN 改正の批准等を行った附属書Ⅶ国と非附属書Ⅶ国が二国間協定等を締結することで、前者から後者への有害廃棄物の輸出を引き続き可とすることは、附属書Ⅶ国がBAN 改正のもとで負っている一般的義務と相いれるものではないこと等から、BAN 改正の許容するものとはいえない。

〔注〕

- (1) 日本におけるバゼル条約の実施に関連しては、1999年12月に、日本からフィリピンに輸出された貨物の中に「医療系廃棄物」が混入しているとされ、日本とフィリピンの間で外交問題となる事件（いわゆる「ニッソー事件」）が発生した。この事件では、日本政府はフィリピン政府によるバゼル条約違反との指摘を容れて、バゼル法を共同主管する環境庁（当時）、厚生省（当時）と通商産業省（当時）の三者が輸出した業者に対してバゼル法に基づく回収と適正処理に係る措置命令を発出したが、これらの命令が履行されなかったため、日本政府が「行政代執行法」（昭和23年5月15日法律43号）に基づき懸案の貨物を日本に回収して処理した。本件についての詳細は、鶴田〔2005: 215-219〕を参照。
- (2) 日本から輸出された貨物のシップバックについては、環境省のウェブサイト上の情報「我が国から輸出した貨物の返送に関する情報」（<http://www.env.go.jp/recycle/yugai/shipback/index.html>, 2010年4月28日アクセス）、鶴田〔2007:

- 6-12], 小島ほか [2007: 144-161] を参照。
- (3) 「附属書Ⅳ処分作業」のAには「資源回収、再生利用、回収利用、直接再利用又は代替的利用の可能性に結びつかない作業」が掲げられ、また、同Bには「資源回収、再生利用、回収利用、直接再利用又は代替的利用の可能性に結びつく作業」が掲げられている。
- (4) 「批准」(ratification), 「受諾」(acceptance), 「承認」(approval) と「加入」(accession) は、いずれも条約に拘束されることについての国の同意を国際的に確定的なものとする行為である(条約法条約第2条第1項(a))。本章では、記述の便宜上、「批准」、「受諾」、「承認」と「加入」を包含するかたちで「批准等」という語を使用する。なお、条約の「受諾」と条約の「採択」(adoption) はまったく異なる概念であることについては後述する。
- (5) BAN改正の採択に至る過程での議論等については、Schneider [1996: 276-278], Sundrum [1997: 19-24], Kummer [1998: 229], Wirth [1998: 238-239], Breitmeyer [1999: 545-550], 上河原 [2002: 66-68], 上河原 [2005: 229-232], 渡邊 [2008: 143-148] を参照。
- (6) 1998年2月に開催された第4回バーゼル条約締約国会議で採択された附属書Ⅶに関する決議 (Decision IV/8. Decisions Regarding Annex VII) を参照。日本政府は、附属書Ⅶに国名を追加するにあたっての基準に関する作業の必要性については認めつつも、未発効の附属書を未発効の段階で改正することについて疑義を呈したという(上河原 [2002: 69])。
- なお、OECDへの加盟のみをもって附属書Ⅶ国と定義され、非附属書Ⅶ国への輸出を禁止されることとなることの「1994年の関税及び貿易に関する一般協定」(1994年のGATT)との整合性に疑義を呈するものとして、Krueger [1999: 71-72, 118-119], Gudofsky [1998: 219-286] を参照。
- (7) 日本政府によるBAN改正の批准の可能性については、2006年12月5日の第165回国会参議院外交防衛委員会において、由田秀人・環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長(当時)より、次のような答弁がなされている。
- 「御指摘のとおり、バーゼル条約の95年の改正というものがございまして、批准している国もございしますが、まだ少のうございまして、我が国が批准せよということでもあります。いわゆる我が国におきましては、このバーゼル条約に基づきまして国内のバーゼル法を制定いたしております。また、廃棄物処理法もございまして、廃棄物処理法におきましては、いわゆる無価値、我が国の中でも廃棄物として考えられているものの規制であります。これに関しましては、御指摘のように、国内処理原則というものを優先し、これをバーゼル条約の手続のほか、外国に輸出する場合には国内と同様の水準の処理というものができない限りは輸出を確認しないと、こういうことにしております。それからまた、いわゆる国内では廃棄物ではないということでは有

価値物なのですが、パーゼル条約上の有害廃棄物となるものに関しまして、先ほど御説明しましたように、相手国の同意というものを求めています。そのような厳しい規制をやっておることから、現在のところ、パーゼル条約の95年改正に関して批准をしていないと、こういうことの立場でございます。」（「第165回国会参議院外交防衛委員会議録第7号」6ページ）。

- (8) 富士ゼロックスは、2004年12月に、「国際資源循環ネットワーク—アジア・パシフィック統合リサイクルシステム」を構築した。このシステムは、アジア・太平洋地域の計9カ国等（オーストラリア、ニュージーランド、韓国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、香港とタイ）から回収した複写機やプリンタなどの使用済み商品や使用済みトナーカートリッジを、タイに設立した統合リサイクル拠点である自社工場、鉄系、アルミ系、レンズ、ガラス、銅系等の64のカテゴリーに分解・分別し再資源化するというシステムである。このシステムの構築にあたっては、①メーカーの責任で回収することにより各国における不法投棄を防止すること、また、統合リサイクル拠点を設立した国に対して、②廃棄物を持ち込まないこと、③環境インパクトを与えないこと、④メリットを還元することの4つを基本原則としたという。富士ゼロックスのウェブサイト上の情報「メーカー主導による国際資源循環ネットワークが稼働」（http://www.fujixerox.co.jp/release/2004/1207_recycling_system.html, 2010年4月28日アクセス）を参照。

タイの統合リサイクル拠点に向けて輸出する上記9カ国のうち、オーストラリア、ニュージーランドと韓国はOECD加盟国であり、附属書Ⅶ国であるが、これらの3カ国はいずれもBAN改正の批准等をしていない。そのため、今後、仮にBAN改正が発効したとしても、これらの国からタイへの有害廃棄物等の輸出は、法的には、パーゼル条約の「事前通告と同意」の手続きを踏まえることで、引き続き行うことが可能であると解される（後述）。

- (9) たとえば、鶴田 [2007: 11-12]、Widawsky [2008: 615-619] は、有害廃棄物等の不適正な国際移動を防止するためには、BAN改正のように規制を強化することよりも、パーゼル条約の規制対象物の明確化やパーゼル条約による規制の実効性の確保・向上が重要であると指摘している。
- (10) “Advice of 5 May 2004, received by the Secretariat from the United Nations Office of Legal Affairs, concerning the entry into force of amendments to the Basel Convention” (<http://www.basel.int/legalmatters/index.html>, 2010年4月28日アクセス）を参照。
- (11) “Secretariat’s note on the role of the Depositary and Article 17 (5) of the Convention on entry into force of amendments, prepared in response to a query received concerning the Ban Amendment adopted in decision III/1” (<http://www.>

basel.int/legalmatters/index.html, 2010年4月28日アクセス)を参照。

- (12) なお、バーゼル条約事務局のウェブサイトにおけるBAN改正の批准等の状況に関する情報では、“The Amendment has not yet entered into force. Entry into force shall take place upon ratification by at least three-fourths of the Parties *who accepted it*.” (斜体は筆者)とあり、バーゼル条約第17条第5項の文言を修正した記述となっている。バーゼル条約事務局のウェブサイト (<http://www.basel.int/ratif/ban-alpha.htm>, 2010年4月28日アクセス)を参照。
- (13) EUは、このような解釈をとることに反対するのには十分な論拠もあるとしつつ、BAN改正の発効要件の解釈問題に決着をつける現実的な可能性のある方策はこれ以外にないと主張している。United Nations, Environment Programme [2008b: 3-4, 18-20]を参照。
- (14) 条約の解釈において考慮される「後の合意」については、Aust [2007: 238-241]を参照。
- (15) 国際環境条約の締約国会議において採択される条約解釈に関する決議が、条約法条約第31条第3項(a)の「後の合意」を構成するかという問題については、Aust [2007: 239], Gardiner [2008: 219-212], 柴田 [2008: 16-19]を参照。
- (16) 「バーゼル条約締約国会議の会合のための手続規則」(以下「バーゼル条約手続規則」)の第40条は、「締約国は、あらゆる実質的な問題についてコンセンサスによって合意に達するよう、あらゆる努力を払う。コンセンサスに達しようとするあらゆる努力が尽き、合意に達しない場合には、条約(中略)に別段の定めがない限り、決議は、最後の手段として、当該会合に出席しかつ投票する締約国の三分の二以上の多数票によって採択される」と規定している。

米国とカナダは、EUの提案は締約国会議において多数決ではなくコンセンサス方式で採択される必要があると主張している。また、日本は、EUの提案による解決は、他の条約の実行にもたらしかねない一般的な効果が危惧されることや、条文の解釈ではなく実質的には条約の改正を通じた解決であることから、「適切なものとはいえない」としたうえで、EU提案は、コンセンサス方式よりも厳格に、「反対する国がまったくない」方法で採択される必要があると主張している。United Nations, Environment Programme [2008b: 7, 10 and 22]を参照。

なお、国連法務部によれば、コンセンサス方式とは、一般的には、公式の反対がまったくない状態で、票決に付されることなく決議等が採択される方法のことであり、国連の実行においては、「票決に付されずに」(without vote), 「反対なく」(without objection), 「コンセンサスによって」(by consensus)と「一般的な合意によって」(by general agreement)の表現は同義で

互換的であり、これらの方法による決議等の採択は必ずしも実質的な意味における見解の一致を示すものではないという。United Nations, Environment Programme [2008a: 4] を参照。

- (17) そのため、BAN 改正の発効要件の解釈問題を解決するためになされた条約の改正が、また新たな解釈問題を生む可能性もある。
- (18) ただ、実際には、BAN 改正を批准した条約締約国は、BAN 改正の発効いかにかわらず、BAN 改正の実施のための国内措置として、附属書Ⅳ国から非附属書Ⅳ国への有害廃棄物の輸出を全面的に禁止とすることもありうる。
- (19) なお、条約法条約第30条における条約の前後を決定する基準は、条約の効力発生日ではなく、条約の採択日であると解されている。井出 [2001: 1406-1409, 1447] を参照。
- (20) 条約法条約第30条第2項は、相前後する2つの条約のうち、一方の条約が他方の条約との適用関係について明示的に規定している場合には、2つの条約の適用関係は当該規定によって調整されるという趣旨の規定である。
- (21) 参議院外交防衛委員会での石川薫・外務省経済局長および由田秀人・環境大臣官房廃棄物・リサイクル対策部長による答弁を参照（「第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号」2-4 ページ、「第169回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号」13ページ）。
- (22) パーゼル条約第11条は「二国間の、多数国間の及び地域的な協定」について次のように規定する。

1 第4条第5項の規定にかかわらず、締約国は、締約国又は非締約国との間で有害廃棄物又は他の廃棄物の国境を越える移動に関する二国間の、多数国間の又は地域的な協定又は取決めに締結することができる。ただし、当該協定又は取決めは、この条約により義務付けられる有害廃棄物及び他の廃棄物の環境上適正な処理を害するものであってはならない。当該協定又は取決めは、特に開発途上国の利益を考慮して、この条約の定める規定以上に環境上適正な規定を定めるものとする。

2 締約国は、第1項に規定する協定又は取決め及びこの条約が自国に対し効力を生ずるに先立ち締結した二国間の、多数国間の又は地域的な協定又は取決めであって、これらの協定又は取決めの締約国間でのみ行われる有害廃棄物及び他の廃棄物の国境を越える移動を規制する目的を有するものを事務局に通告する。この条約のいかなる規定も、これらの協定又は取決めがこの条約により義務付けられる有害廃棄物及び他の廃棄物の環境上適正な処理と両立する限り、これらの協定又は取決めに従って行われる国境を越える移動に影響を及ぼすものではない。

パーゼル条約第11条については、Kummer [1995: 29-30, 87-99],

Breitmeyer [1999: 552-557], 白杵 [2001: 200-201], 鶴田 [2005: 212-213] を参照。

- (23) 条約法条約第41条第1項は、「多数国間の条約を一部の当事国の間においてのみ修正する合意」について、次のように規定する（傍点は筆者）。

多数国間の条約の二以上の当事国は、次の場合には、条約を当該二以上の当事国の間においてのみ修正する合意を締結することができる。

- (a)このような修正を行うことができることを条約が規定している場合
- (b)当該二以上の当事国が行おうとする修正が条約により禁止されておらずかつ次の条件を満たしている場合
 - (i)条約に基づく他の当事国による権利の享有又は義務の履行を妨げるものでないこと。
 - (ii)逸脱を認めれば条約全体の趣旨及び目的の効率的な実現と両立しないこととなる条約の規定に関するものでないこと。

- (24) 条約法条約第18条は、「条約の効力発生前に条約の趣旨及び目的を失わせてはならない義務」について、次のように規定する。

いずれの国も、次の場合には、それぞれに定める期間、条約の趣旨及び目的を失わせることとなるような行為を行わないようにする義務がある。

- (a)批准、受諾若しくは承認を条件として条約に署名し又は条約を構成する文書を交換した場合には、その署名又は交換の時から条約の当事国とならない意図を明らかにする時までの間
- (b)条約に拘束されることについての同意を表明した場合には、その表明の時から条約が効力を生ずる時までの間。ただし、効力発生が不当に遅延する場合は、この限りでない。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 井出真也 [2001]「条約法条約第30条の意義と限界についての一考察」（『立命館法学』第279号 38-111ページ）。
- 上河原献二 [2002]「バーゼル条約と同締約国会議 対立と混乱を超えて」（『社会システム研究（京都大学）』（第5号 57-85ページ）。
- [2005]「有害廃棄物の越境移動に関するバーゼル条約——国際的調整と国内実施——」（西井正弘編『地球環境条約』有斐閣 222-241ページ）。
- 白杵知史 [2001]「廃棄物の国際管理」（国際法学会編『開発と環境』三省堂 200-201ページ）。

- 小島道一・村上理映・吉田綾・佐々木創・鄭城允〔2007〕「有害廃棄物の越境移動：摘発事例の検討」（『平成18年度廃棄物処理等科学研究 研究報告書 アジア地域におけるリサイクルの実態と国際資源循環の管理・3R政策』144-161ページ）。
- 小島道一〔2009〕「アジアにおける経済統合とBAN改正」（『平成20年度廃棄物処理等科学研究 研究報告書 アジア地域におけるリサイクルの実態と国際資源循環の管理・3R政策』123-124ページ）。
- 柴田明穂〔2008〕「環境条約不遵守手続の帰結と条約法」（『国際法外交雑誌』第107巻第3号 1-21ページ）。
- 鶴田順〔2005〕「国際環境枠組条約における条約実践の動態過程——1999年産業廃棄物輸出事件を素材にして——」（城山英明・山本隆司編『環境と生命』東京大学出版会 212-213ページ）。
- 〔2007〕「国際資源循環の現状と課題」（『法学教室』第326号 6-12ページ）。
- 渡邊智明〔2008〕「有害廃棄物の越境移動に関するバゼル条約とアメリカの対応——転換期の環境政治と政策——」（『法政研究（九州大学）』第74巻第4号 121-160ページ）。

< 英語文献 >

- Aust, Anthony〔2007〕*Modern Law of Treaty*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- Breitmeyer, Kimberly A.〔1999〕“Australia’s Opposition to the Basel Ban Amendment on the Export of Hazardous Wastes: When Will Australia Stop Stalling and Ratify the Amendment?,” *Indiana International & Comparative Law Review*, vol. 9(2), pp. 537-572.
- Crawford, James and Philippe Sands〔1997〕“The Availability of Article 11 Agreements under the Basel Convention’s Export Ban on Recyclables,” *The International Council on Metals and the Environment* (<http://www.icmm.com/page/1635/the-availability-of-article-11-agreements-in-the-context-of-the-basel-conventions-export-ban-on-recyclables>, 2010年4月28日アクセス）。
- Gardiner, Richard〔2008〕*Treaty Interpretation*, Oxford: Oxford University Press.
- Gudofsky, Jason〔1998〕“Transboundary Shipment of Hazardous Waste for Recycling and Recovery Operations,” *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34(2), pp. 219-286.
- Kummer, Katharina〔1995〕*International Management of Hazardous Wastes: The Basel Convention and Related Legal Rules*, Oxford: Oxford University Press.
- 〔1998〕“The Basel Convention: Ten Years On,” *Review of European Comparative and International Environmental Law*, Vol. 7(3), pp. 227-236.

- Krueger, Jonathan [1999] *International Trade and the Basel Convention*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Linderfalk, Ulf [2007] *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1996 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Dordrecht: Springer.
- Schneider, William [1996] "The Basel Convention Ban on Hazardous Waste Exports: Paradigm of Efficacy or Exercise in Futility?," *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 20, pp. 247-288.
- Sundrum, Muthu S. [1997] "Basel Convention on Transboundary Movement of Hazardous Waste: Total Ban Amendment," *Pace International Law Review*, Vol. 9, pp. 1-56.
- United Nations, Environment Programme [1995] *Decisions Adopted by the Third Meeting of the Conference of the Parties to the Basel Convention* (UNEP/CHW.3/35), November 28, 1995.
- [2007a] *Addressing the Interpretation of Paragraph 5 of Article 17 of the Basel Convention* (UNEP/CHW/OEWG/6/15), June 26, 2007.
- [2007b] *Report of the Open-ended Working Group of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal on the Work of its 9th Session* (UNEP/CHW/OEWG/6/29), September 7, 2007.
- [2008a] *Addressing the Interpretation of Paragraph 5 of Article 17 of the Basel Convention; Note by the Secretariat* (UNEP/CHW.9/30), March 26, 2008.
- [2008b] *Addressing the Interpretation of Paragraph 5 of Article 17 of the Basel Convention: Compilation of Comments Received Pursuant to Decision VIII/30 and OEWG-VI/16* (UNEP/CHW.9/INF/27), June 19, 2008.
- [2008c] *Report of the Conference of the Parties of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal on Its 9th Meeting* (UNEP/CHW.9/39), June 27, 2008.
- United Nations, International Court of Justice [1950] *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Leyde: A.W. Sijthoff.
- Widawsky, Lisa [2008] "In My Backyard: How Enabling Hazardous Waste Trade to Developing Nations Can Improve the Basel Convention's Ability to Achieve Environmental Justice," *Environmental Law*, Vol. 38(2), pp. 577-625.
- Wirth, David A. [1998] "Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Wastes," *Review of European Comparative and International Environmental Law*, Vol. 7(3), pp. 237-248.